**Rozdział VII**

# Ustrojowe prawo administracyjne

## 1. Uwagi wstępne

Ustrojowe prawo administracyjne reguluje budowę (organizację) aparatu administracyjnego. Ten dział prawa administracyjnego zawiera normy prawne, dotyczące struktury poszczególnych organów administracji, ale także odnosi się do całego systemu administracji publicznej.

Budowa administracji publicznej jest niezwykle skomplikowana. Na administrację publiczną składają się nie tylko organy administracji publicznej, które swoje kompetencje wykonują na mocy ustawy, ale również inne podmioty, które posiadają kompetencję do wykonywania zadań publicznych na mocy porozumienia z organami administracji publicznej.

Struktura administracji publicznej:

I. organy administracji publicznej:

1. centralne:
   a) Prezydent RP,
   b) naczelne organy administracji rządowej,
   c) centralne organy administracji rządowej,
   d) inne organy działające na szczeblu całego kraju.
2. terenowe:
   a) organy samorządu terytorialnego,
   b) terenowe organy administracji rządowej.

II. inne podmioty (np. zakłady administracyjne, organizacje społeczne itd.).

## 2. Prawo ustrojowe a normy europejskie

Prawo ustrojowe stanowi domenę prawa krajowego. Na szczeblu ponadkrajowym jest niewiele dokumentów, które regulowałyby problem struktury administracji publicznej. Jako przykład podać można Europejską Kartę Samorządu Lokalnego, sporządzoną w ramach Rady Europy w Strasburgu dnia 15 października 1985 r.[137] Karta nie odnosi się jednak do wszystkich szczebli samorządu, nie obejmuje bowiem swoim zakresem samorządu regionalnego. Stosuje

[137] Karta przyjęta została przez Polskę, por. Dz.U. z 1994, nr 124, poz. 607, ze sprost. Wiąże ona Polskę od 1 marca 1994 r.

się ją do jednostek samorządu terytorialnego na szczeblu niższym niż region, czyli na szczeblu lokalnym. Z kolei samorząd regionalny rozumiany jest jako największa jednostka podziału terytorialnego, znajdująca się nad samorządem lokalnym. Stanowi ona łącznik między samorządem lokalnym a administracją centralną. W przepisach Rady Europy znaleźć można różne postanowienia dotyczące regionów. Przede wszystkim wskazać należy na Europejską Kartę Samorządu Regionalnego, która została przyjęta w ramach Rad Europy przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy[138] 5 czerwca 1997 r. Nie została ona jednak przyjęta przez Polskę. W literaturze przedmiotu traktuje się ją (podobnie jak Europejską Kartę Samorządu Lokalnego) jako taki dokument, który może stać się istotnym instrumentem do zdefiniowania cech demokratycznego państwa pod rządami prawa, tak jak je postrzega Rada Europy, i może dość szybko zostać uznana za jedno z ważniejszych prawnych i politycznych osiągnięć Rady Europy[139]. Tekst obu dokumentów znajduje się w załącznikach.

W prawie Rady Europy wskazać można również inne przepisy odnoszące się do regionów, w szczególności zaś do współpracy regionów różnych państw (przede wszystkim współpracy transgranicznej). Przykładem takiego aktu jest **Europejska Konwencja Ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi,** podpisana w Madrycie 21 maja 1980 r. Państwa, które ratyfikowały Konwencję, powinny wspierać współpracę transgraniczną i przyczyniać się do postępu gospodarczego i społecznego obszarów przygranicznych. Ważne znaczenie ma protokół dodatkowy do tej Konwencji, podpisany w Strasburgu 9 listopada 1995 r. W protokole tym deklaruje się poszanowanie prawa wspólnot i władz terytorialnych do zawierania we wspólnych obszarach kompetencji porozumień o współpracy transgranicznej ze wspólnotami i władzami terytorialnymi innych państw według procedur przewidzianych w ich statutach, zgodnie z prawem wewnętrznym i poszanowaniem zobowiązań międzynarodowych państwa. Odpowiedzialność za realizację porozumienia o współpracy transgranicznej spoczywa wyłącznie na tych wspólnotach i władzach terytorialnych, które je zawarły. Zasada ta stanowi wyraz poszanowania dla samodzielności samorządów, a wyrazem tej samodzielności jest właśnie m.in. możliwość zawierania porozumień z jednostkami terenowymi innych państw.

Decyzje uzgodnione w porozumieniu o współpracy transgranicznej są realizowane przez wspólnoty i władze terytorialne w ramach ich wewnętrznego porządku prawnego, zgodnie z ich prawem wewnętrznym. Decyzje w taki sposób realizowane są uznane za mające taką samą moc prawną i wywołujące takie same skutki jak działania podejmowane przez te wspólnoty i władze w ramach ich wewnętrznego porządku prawnego.

Porozumienia o współpracy transgranicznej zawarte przez wspólnoty i władze terytorialne może ustanawiać organ współpracy transgranicznej posiadający lub nieposiadają-

[138] Więcej na ten temat: L. Kieres, *Europejska Karta Samorządu Regionalnego: przyszła konstytucja regionów*, [w:] *Administracja publiczna w państwie prawa. Księga Jubileuszowa dla Profesora Jana Jendrośki*, Acta Universitatis Wratislaviensis, nr 2154, Prawo CCLXVI, Wrocław 1999, s. 141-143.

[139] Ibidem, s. 148.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9090213A34633766

cy osobowości prawnej. Porozumienie wskaże, przy poszanowaniu prawa wewnętrznego, czy organ taki, biorąc pod uwagę jego zadania oraz porządek prawny, do jakiego należą wspólnoty i władze terytorialne, powinien zostać uznany za podmiot prawa publicznego lub prawa prywatnego.

Jeżeli organ współpracy transgranicznej ma osobowość prawną, jest ona określona przez prawo tego państwa, na terytorium którego ma on swoją siedzibę. Pozostałe państwa, do których należą wspólnoty i władze terytorialne będące stronami porozumienia, uznają osobowość prawną przedmiotowego organu zgodnie z ich prawem wewnętrznym.

Organ współpracy transgranicznej realizuje zadania powierzone mu przez wspólnoty i władze terytorialne zgodnie z własną kompetencją i w warunkach przewidzianych przez odpowiednie prawo wewnętrzne, to znaczy:

a) działania organu współpracy transgranicznej podejmowane są na podstawie statutu oraz

prawa państwa, w którym ma on swoją siedzibę;

b) organ współpracy transgranicznej nie jest jednak uprawniony do podejmowania działań o zasięgu powszechnym lub mogących naruszyć prawa i wolności osób;

c) organ współpracy transgranicznej jest finansowany przez wspólnoty i władze terytorialne. Nie ma on uprawnień do decydowania o narzucaniu opłat o charakterze skarbowym. Może on jednak, w pewnych przypadkach, pobierać opłaty za usługi wykonywane na rzecz wspólnot i władz terytorialnych, użytkowników i osób trzecich.

d) organ współpracy transgranicznej określa roczny preliminarz budżetowy oraz sprawozdanie z wykonania poświadczone przez niezależnych ekspertów wspólnot i władz terytorialnych, będących stronami porozumienia.

Ponadto państwa mogą zgodnie z ich prawem wewnętrznym zdecydować, że organ współpracy transgranicznej jest podmiotem prawa publicznego, a jego działania mają w porządku prawnym każdego państwa tę samą wartość prawną i wywołują takie same skutki, jakby zostały podjęte przez wspólnoty i władze terytorialne, które zawarły porozumienie.

Działania podejmowane przez wspólnoty i władze terytorialne na podstawie porozumienia o współpracy transgranicznej podlegają takiej samej kontroli, jaka jest przewidziana przez każde państwo wobec działań podejmowanych przez wspólnoty i władze terytorialne.

Ewentualne kwestie sporne, jakie mogą wyniknąć z funkcjonowania organu współpracy transgranicznej, będą rozpatrywane przez właściwe organy sądowe zgodnie z prawem wewnętrznym lub zgodnie z umową międzynarodową.

Wymienić należy również **Europejską Kartę Regionów Granicznych i Transgranicznych** z 20 listopada 1981 r.; określa ona cele i metody rozwiązywania problemów na obszarach przygranicznych, podkreśla rolę wzajemnego zaufania w sąsiedzkich stosunkach międzypaństwowych. Karta podkreśla, że granice są „bliznami historii". Współ-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9090213A34633766

praca transgraniczna pomaga w łagodzeniu niekorzystnych skutków istnienia owych granic, a także w przezwyciężaniu skutków położenia terenów przygranicznych na narodowych obrzeżach państw oraz służy poprawie warunków życiowych osiadłej tam ludności. Współpraca ta obejmować powinna wszystkie dziedziny życia kulturalnego, społecznego i gospodarczego oraz związanej z nimi infrastruktury. Wiedza o sąsiedzie i zrozumienie jego społecznej, kulturowej, językowej i ekonomicznej specyfiki, z których ostatecznie wyrasta wzajemne zaufanie, są warunkiem wszelkiej współpracy ponad granicami.

Jak sama wskazuje, stoi ona na fundamencie świadomości historycznego podłoża i odpowiedzialności za przyszłość integrującej się Europy, w której regiony graniczne i transgraniczne odgrywają decydującą rolę. Stają się one probierzem:

– pokojowego współistnienia między ludźmi i respektowania różnorodności oraz praw mniejszości,
– poszanowania zasad partnerstwa i pomocniczości (subsydiarności),
– czynnego udziału obywateli, polityków, instytucji i ugrupowań społecznych we współpracy trans granicznej,
– dążenia do kompensacji, tolerancji i równowartości mimo różnorodności partnerów,
– nowego sąsiedztwa na granicach zewnętrznych Unii Europejskiej,
– społecznych, kulturalnych i gospodarczych powiązań kooperacyjnych aż po transgraniczną integrację przy równoczesnym zachowaniu własnej suwerenności państwowej,
– Europy obywateli, którzy w regionalnej różnorodności czują się u siebie.

## 3. Podstawowe pojęcia ustrojowego prawa administracyjnego

Zanim jednak dokona się analizy systemu administracji publicznej, konieczne jest wskazanie kilku podstawowych pojęć, związanych z ustrojowym prawem administracyjnym. Są nimi:

1. Aparat administracyjny,
2. Organ administracji publicznej,
3. Urząd,
4. Dekoncentracja,
5. Delokalizacja,
6. Decentralizacja,
7. Autonomia.

Ad 1. Przez aparat administracyjny rozumieć należy wszystkie podmioty wykonujące zadania publiczne, niezależnie od tego, czy jest to organ administracji publicznej, czy jakikolwiek inny podmiot. Pojęcie aparatu administracyjnego jest więc niezwykle sze-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9090213A34633766

rokie i obejmuje całokształt podmiotów wykonujących zadania publiczne. Jednocześnie zauważyć należy, że nie występuje ono w przepisach prawa, a wytworzone zostało przez doktrynę prawa – ma ono więc prawniczy, a nie prawny charakter.

Ad 2. Organ administracji publicznej to wyodrębniona jednostka działająca w imieniu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, wykonująca w jego imieniu zadania publiczne. Organ administracji publicznej jest więc częścią aparatu administracyjnego. Obok organów administracji publicznej w skład aparatu administracyjnego wchodzą inne podmioty niebędące organami administracji publicznej. W literaturze przedmiotu wyróżnia się różne kategorie organów administracji publicznej:

- organy monokratyczne i kolegialne; organ monokratyczny to organ jednoosobowy. Przykładem tych organów jest wojewoda, minister, wójt, burmistrz, prezydent miasta, marszałek województwa. Z kolei organy kolegialne to organy wieloosobowe. Przykłady takich organów to: rada miasta, Rada Ministrów, sejmik województwa, samorządowe kolegium odwoławcze. Organy kolegialne działają albo w pełnym składzie (np. rada ministrów), albo w niepełnym składzie, a i tak wówczas mówi się o działaniu organu kolegialnego, np. samorządowe kolegia odwoławcze podejmują decyzję w składach trzyosobowych, a nie w składzie całego kolegium. Zaletą organów jednoosobowych jest szybkość działania, co pozwala reagować w sytuacjach nagłych i niespodziewanych. Zaletą jest również klarowna odpowiedzialność. Niewątpliwie wadą jest arbitralność działania: organ ten może podejmować działania według subiektywnej oceny sytuacji. Z kolei zaletą organów wieloosobowych jest możliwość dokładniejszej oceny danej sprawy – ocena ta uwzględnia bowiem punkt widzenia członków organu jednoosobowego – a więc nie jednej osoby. Formą działania typową (ale nie jedyną) dla organów jednoosobowych jest zarządzenie, a dla organów wieloosobowych uchwała;
- organy decydujące i doradcze; organy decydujące podejmują władcze rozstrzygnięcia, a organy doradcze służą radą, opinią organowi decydującemu, przy czym rada taka nie ma wiążącego charakteru. Jako przykład podać można Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych jako organ decydujący i Radę Zamówień Publicznych jako jego organ doradczo-opiniodawczy. O właściwości ogólnej i właściwości szczególnej;
- organy o właściwości ogólnej to takie, którym służy domniemanie właściwości. Przykładem tego organu jest wojewoda, do którego właściwości należą wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie niezastrzeżone w odrębnych ustawach do właściwości innych organów tej administracji. Z kolei organy o kompetencji szczególnej wykonują wyraźnie im powierzone przez ustawy lub porozumienia zadania publiczne z określonej dziedziny; przykładem jest powiatowy inspektor nadzoru budowlanego czy też państwowy inspektor sanitarny.
- organy centralne i terenowe. Obszar właściwości organów centralnych obejmuje cały kraj, z kolei organy terenowe działają na określonym obszarze kraju. Ten fragment

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9090213A34633766

terytorium kraju tożsamy może być z jednostkami podziału terytorialnego kraju. Przykładem organu centralnego jest minister, a organu terenowego marszałek województwa.

Ad 3. Przez urząd należy, według klasycznej już definicji, rozumieć aparat pomocniczy organu. Pojęcie urzędu nie jest więc w żadnym razie samodzielne, a urząd ma wykonywać zadania usługowe wobec organu. Urząd jest bowiem zespołem środków materialnych, osobowych i finansowych, które służą do pomocy organowi. Urząd nie może być zatem utożsamiany z budynkiem administracji, ani, w swej klasycznej definicji, z organem administracji. Usługowy charakter urzędu oznacza również, że nie można mu przypisywać kompetencji do podejmowania rozstrzygnięć – nie można zatem twierdzić, iż „ministerstwo nie wydało zezwolenia", gdyż ministerstwo to jedynie aparat pomocniczy organu, którym jest minister. I to minister posiada kompetencję do wydania zezwolenia (lub z upoważnienia ministra: określony pracownik ministerstwa działający właśnie z upoważnienia ministra i w jego imieniu).

Ad 4. Dekoncentracja oznacza przekazanie właściwości do załatwiania spraw administracyjnych podmiotom znajdującym się niżej przy zachowaniu przez organy centralne prawa udzielania wytycznych, poleceń. Podmioty, którym przekazuje się zadania, nie są samodzielne. Jeżeli bowiem wykonywałyby te zadania samodzielnie i w imieniu własnym, wówczas już miałaby miejsce decentralizacja.

Ad 5. Delokalizacja oznacza umiejscowienie danego podmiotu poza stolicą albo państwa, albo danej jednostki podziału terytorialnego. Tradycyjnie przyjmuje się bowiem, że wszelkie organy władzy publicznej (w tym np. organy administracji publicznej oraz organy wymiaru sprawiedliwości) ulokowane są w miejscowości uchodzącej za centralną (w skali kraju albo jednostki podziału terytorialnego). Obecnie jednak z różnych względów (także funkcjonalnych) odchodzi się często od takiej lokalizacji. Jako przykład podać można Narodowe Centrum Nauki, ulokowane w Krakowie, a nie w Warszawie. Delokalizacja ma miejsce także w wymiarze sprawiedliwości – np. Wojewódzki Sąd Administracyjny w województwie śląskim zlokalizowany jest w Gliwicach, a nie w stolicy województwa, czyli w Katowicach. Jako przykłady zagraniczne podać można Słowację, gdzie Sąd Konstytucyjny ulokowany jest w Koszycach, a nie w Bratysławie oraz Czechy, gdzie Sąd Konstytucyjny oraz Ombudsman mają swoją siedzibę w Brnie.

Delokalizacja pozwala na wzmocnienie prestiżu, potencjału i pozycji politycznej, społecznej miejscowości, w której ulokowano dany organ.

Ad 6. Decentralizacja przybrała obecnie w Polsce formę zasady konstytucyjnej. Zgodnie bowiem z art. 15 Konstytucji RP „ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej". Decentralizacja oznacza przeniesienie kompetencji do podejmowania działań (także władczych) na podmioty niepaństwowe. Przeniesienie takie następuje w drodze ustawy, a podmiot, któremu przekazano te kompetencje (podmiot zdecentralizowany), posiada samodzielność i wykonuje zadania publiczne we wła-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9090213A34633766

snym imieniu. Przykładem podmiotu zdecentralizowanego jest samorząd – zarówno terytorialny, jak i zawodowy.

Ad 7. Autonomia oznacza pewną samodzielność jednostki podziału terytorialnego (np. regionu) w danym państwie. Samodzielność ta jest jednak dalej idąca niż w przypadku samorządu, albowiem organy działające w imieniu podmiotu autonomicznego mają prawo do uchwalania aktów prawnych rangi ustawowej. Często autonomię przyznaje się niektórym regionom w danym państwie – oznacza to, że tylko niektóre regiony mają taką samodzielność, a inne jej nie posiadają. Autonomii nie należy mylić z zakresem uprawnień, jakie przysługują części składowej państwa złożonego, np. federacji – w państwie typu federacyjnego wszystkie części składowe federacji mają identyczne uprawnienia. Tymczasem w przypadku autonomii jest tak, że jeden region w danym państwie może ją posiadać, a inny już nie. Może być też tak, że zakres autonomii dwóch różnych regionów w danym państwie może być różny.

## 4. Samorząd

Tradycyjnie wyróżnia się trzy rodzaje samorządu – terytorialny, zawodowy i gospodarczy. Samorząd przeciwstawia się władzy państwowej (rządowej) – samorząd oznacza samodzielne wykonywanie zadań publicznych w zakresie powierzonym przez ustawy przez podmioty o charakterze niepaństwowym. Nie można zatem utożsamiać ze sobą państwa i samorządu (co często czyni się np. w dziennikarskiej publicystyce), niemniej jednak zarówno państwo, jak i samorząd wykonują zadania publiczne.

Cechą samorządu jest to, iż stanowi formę administracji zdecentralizowanej, a to oznacza, że jest wykreowany przez ustawę i działa w zakresie przez nią określonym, z tym że posiada samodzielność i możliwość działania we własnym imieniu. Samorząd stanowi istotny element społeczeństwa obywatelskiego, z tym że do klasycznych jego cech zaliczyć należy przymusowe uczestnictwo w samorządzie określonych grup ludzi.

Jeżeli chodzi o samorząd terytorialny, to zgodnie z art. 16 Konstytucji RP ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. Samorząd terytorialny wykonuje samodzielnie istotną część zadań publicznych, a przynależność do niego jest przymusowa – przepisy prawne wskazują bowiem wyraźnie, że mieszkańcy gminy z mocy prawa tworzą wspólnotę gminną, mieszkańcy powiatu – wspólnotę lokalną (powiatową), a mieszkańcy województwa – wspólnotę regionalną.

Samorząd zawodowy z kolei posiadają niektóre zawody – często tzw. zawody zaufania publicznego. Również one mają charakter przymusowy, co oznacza, że jeżeli dana osoba chce wykonywać dany zawód, musi być równocześnie członkiem samorządu. Samorządy zawodowe powołane są także przez ustawodawcę do wykonywania istotnych zadań o charakterze publicznym, mają m.in. wpływ na decydowanie o przyjęciu kandydatów do

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9090213A34633766

zawodu. Samorządy zawodowe decydują ponadto o zasadach etyki danego zawodu, w ich zakresie leży prowadzenie postępowania dyscyplinarnego wobec osób, które wykonując dany zawód, naruszyły prawo i zasady etyki. Samorząd zawodowy reprezentuje też daną grupę zawodową na zewnątrz, poprzez m.in. możliwość wypowiadania się na temat propozycji zmian legislacyjnych dotyczących danego zawodu.

Samorząd gospodarczy ma z założenia zrzeszać przedsiębiorców wykonujących dany zawód. Cechą odróżniającą samorząd gospodarczy od pozostałych dwóch rodzajów samorządu jest to, iż nie jest on co do zasady obowiązkowy. W związku z tym przypomina on bardziej inne formy zrzeszenia obywateli, o charakterze nieprzymusowym (stowarzyszenia itd.).

## 5. Zakład administracyjny

Zakłady administracyjne (publiczne) to podmioty, które nie są organami administracji publicznej, wykonują jednak zadania powierzone przez ustawę. Zadania te to świadczenie usług na rzecz społeczności. Zakładem administracyjnym jest np. szkoła wyższa lub szpital. Cechą charakterystyczną zakładu administracyjnego jest to, iż organy tego zakładu dysponują władztwem administracyjnym wobec użytkowników tego zakładu (destynatariuszy), np. dziekan – organ szkoły wyższej – może wydać decyzję o skreśleniu studenta – użytkownika zakładu – z listy studentów. Często jednak władztwo organów administracji publicznej rozciąga się na osoby trzecie (np. na osoby odwiedzające chorych w szpitalu). Władztwo zakładowe jest rodzajem władztwa administracyjnego.

## 6. Prywatyzacja zadań publicznych

Przedstawiając problematykę ustrojowego prawa administracyjnego, a w jego ramach omawiając pojęcie decentralizacji, konieczna staje się charakterystyka pojęcia prywatyzacji zadań publicznych. W literaturze z zakresu prawa administracyjnego podkreśla się, że prywatyzacja taka jest jedną z możliwości decentralizowania administracji publicznej. Polega na przekazywaniu wykonywania zadań publicznych podmiotom niepublicznym. Prywatyzacja zadań publicznych jest jednym z rodzajów prywatyzacji (obok prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych) i charakteryzuje się następującymi cechami:

– łączy w sobie element deetatyzacji, czyli odpaństwowienia i dekomunalizacji;
– proces prywatyzacji zadań publicznych wiąże się zwykle z powstaniem nowych powiązań ekonomicznych, jednakże o dość elastycznym charakterze;
– procesy prywatyzacji wiążą się ściśle z procesami decentralizacji i dekoncentracji zadań;
– w procesie prywatyzacji zadań publicznych zapewne w pełni niemożliwe będzie zastosowanie tradycyjnych form i metod działania dotąd używanych powszechnie; skuteczność form realizacji zadań okazała się w niektórych państwach zależna m.in. od

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9090213A34633766

przełamywania sztywnych barier administracyjnych w przekazywaniu zadań podmiotom niepublicznym[140].

Również prawo Rady Europy zawiera regulację prawną dotyczącą prywatyzacji zadań publicznych: Rekomendacja nr R(93)7 w sprawie prywatyzacji przedsiębiorstw i działalności wskazuje, iż prywatyzacja zadań publicznych może przyczynić się do zapewnienia skutecznego ich wykonania. Niezbędne jest jednak stworzenie takiego systemu, który nie spowoduje naruszenia praw i interesów osób korzystających ze sprywatyzowanych usług publicznych. Dlatego też Rekomendacja wskazuje zasady, których spełnienie przyczynić się może do realizacji tak postawionego celu.

Obok prywatyzacji przedsiębiorstw Rekomendacja ta wyróżnia także prywatyzację działalności (prywatyzacja zadań publicznych); polega ona na przekazaniu osobie prywatnej działalności, która poprzednio wykonywana była przez przedsiębiorstwo publiczne lub organ administracji publicznej; nie ma przy tym znaczenia, czy następuje jednocześnie przeniesienie własności.

## 7. System organów administracji publicznej

### 7.1. Prezydent RP

Wśród organów centralnych wyróżnić można Prezydenta RP, który jest jednak specyficznym organem administracji publicznej ze względu na to, że zgodnie z Konstytucją RP jest głową państwa. Wydaje się jednak, iż w pewnych sytuacjach może wydawać decyzje administracyjne. Chodzi tu m.in. o nadanie obywatelstwa polskiego lub zgodę na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego, przy czym w obecnym stanie prawnym nadanie obywatelstwa polskiego lub odmowa jego nadania następuje w formie postanowienia; podobnie wyrażenie zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego lub odmowa jej wyrażenia następuje w formie postanowienia. Niezależnie od nazwy można je uznać za decyzje administracyjne, gdyż kończą postępowanie administracyjne poprzez załatwienie sprawy. Zaznaczyć jednak należy, iż są to tzw. ułomne decyzje, albowiem nie służy od nich odwołanie – odwołanie rozpatruje organ wyższego stopnia w rozumieniu art. 17 k.p.a., a nad Prezydentem RP takiego organu nie ma; ponadto sąd administracyjny nie może rozpatrywać skargi na bezczynność Prezydenta RP, naruszałoby to bowiem zasadę trójpodziału władzy.

### 7.2. Naczelne organy administracji publicznej

Naczelne organy administracji rządowej to Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów oraz ministrowie. I chociaż samo pojęcie „naczelnych organów administracji rządowej"

[140] L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne*, Katowice 2000, s. 27.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9090213A34633766

nie występuje obecnie w Konstytucji RP, to ze względu na silne zakorzenienie w świadomości można się nim posługiwać. Rada Ministrów kieruje administracją rządową (art. 146 ust. 3 Konstytucji RP), a ponadto wykonuje inne zadania określone w art. 146 ust. 4 Konstytucji, np. zapewnia wykonanie ustaw, koordynuje i kontroluje prace organów administracji rządowej, uchwala projekt budżetu państwa, zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny. Z kolei Prezes Rady Ministrów, zgodnie z art. 148 Konstytucji, m.in. reprezentuje Radę Ministrów, sprawuje nadzór nad samorządem terytorialnym, jest zwierzchnikiem służbowym pracowników administracji rządowej. W skład Rady Ministrów wchodzą m.in. ministrowie, przy czym mogą oni kierować określonymi działami administracji rządowej (tzw. ministrowie „resortowi") lub wypełniać zadania wyznaczone im przez Prezesa Rady Ministrów (tzw. ministrowie „bez teki"). Zauważyć należy, że ministrowie „resortowi" posiadają większe uprawnienia, co wyraża się m.in. w tym, że tylko oni, a nie ministrowie „bez teki" mogą wydawać rozporządzenia.

Zakres działów administracji rządowej oraz właściwość ministra kierującego danym działem określa ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej[141]. Ministra kierującego określonym działem określa się jako ministra właściwego do spraw oznaczonych nazwą danego działu. Minister kierujący działem administracji rządowej jest właściwy w sprawach z zakresu administracji rządowej określonych w ustawie, z wyjątkiem spraw zastrzeżonych w odrębnych przepisach do kompetencji innego organu. Ministrowie właściwi do spraw oznaczonych nazwą danego działu mogą wykonywać inne zadania i kompetencje, jeżeli przewidują to przepisy odrębne.

Przykładowe działy administracji rządowej to: administracja publiczna, budżet, gospodarka, informatyzacja, nauka, oświata i wychowanie, rozwój wsi, sprawiedliwość, szkolnictwo wyższe, transport, rodzina, sprawy wewnętrzne, zdrowie itd.

Minister jest obowiązany do inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów w stosunku do działu, którym kieruje, a także przedkładania w tym zakresie inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów – na zasadach i w trybie określonych w regulaminie pracy Rady Ministrów. W zakresie działu, którym kieruje, minister wykonuje politykę Rady Ministrów i koordynuje jej wykonywanie przez organy, urzędy i jednostki organizacyjne, które jemu podlegają lub są przez niego nadzorowane.

## 7.3. Inne organy centralne

Centralne organy administracji rządowej to organy, których obszar właściwości obejmuje cały kraj. Nie wchodzą one jednak w skład Rady Ministrów. Organem takim jest m.in. Prezes Głównego Urzędu Statystycznego, Prezes Urzędu Zamówień Publicznych, General-

[141] Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 543.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9090213A34633766

ny Inspektor Ochrony Danych Osobowych. Cechą charakterystyczną tych organów jest jednak to, iż podlegają naczelnym organom administracji publicznej lub Sejmowi.

## 7.4. Inne organy działające na szczeblu całego kraju

Wśród innych organów wymienić należy np. organy kontroli państwowej i ochrony prawa: Najwyższa Izba Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji. W literaturze przedmiotu noszą one nazwę organów administracji państwowej.

## 7.5. Podział terytorialny

Odrębnego omówienia wymagają natomiast organy działające na szczeblu terenowym. Obszar ich właściwości obejmuje fragment terytorium kraju. Oznacza to, że obszar ich właściwości ograniczony jest do jednostki (lub jednostek) danego podziału terytorialnego. Z tego powodu konieczne staje się omówienie najpierw problemu podziałów terytorialnych.

Przez podział terytorialny rozumieć należy względnie trwałe rozczłonkowanie powierzchni państwa na mniejsze jednostki terytorialne – tzw. jednostki podziału terytorialnego. Podział terytorialny ma umożliwić sprawne wykonywanie zadań i jest przeznaczony dla organów zdecentralizowanych albo dla delegatur organów centralnych. O kształcie podziału terytorialnego (rodzajach, ilości jednostek, wielkości jednostek, nazwach itd.) decydują różne względy, np.

- historyczne – jednostka podziału terytorialnego odpowiada np. historycznym ziemiom; obecnie niektóre nazwy województw odpowiadają nazwom historycznym, np. województwo lubuskie. Inne województwa mają nazwy historyczne, ale obszar województwa nie pokrywa się z historycznymi granicami danej ziemi, np. województwo śląskie;
- demograficzne – tworzy się daną jednostkę dla określonej grupy osób, wyróżnionych przede wszystkim ze względów etnicznych czy narodowościowych;
- geograficzne – można tworzyć jednostki podziału terytorialnego w oparciu o granice naturalne, jak np. góry czy rzeki;
- inne względy, np. gospodarcze.

Tradycyjnie wyróżnia się trzy rodzaje podziałów terytorialnych:

- podział zasadniczy (liczba pojedyncza);
- podziały pomocnicze (liczba mnoga);
- podziały specjalne (liczba mnoga).

Zasadniczy podział terytorialny przewidziany jest dla organów o kompetencji ogólnej. W Polsce obecnie jest to podział na gminy, powiaty i województwa.

Podziały pomocnicze dokonywane są w ramach podziału zasadniczego. Obecnie można wskazać jako taki podział gminy na osiedla, dzielnice, sołectwa, lub podział województwa na potrzeby delegatur urzędu wojewódzkiego.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9090213A34633766

Podziały specjalne tworzone są na potrzeby organów administracji niezespolonej lub na potrzeby organów o kompetencji szczególnej. Przykładem jest podział na potrzeby Lasów Państwowych.

W ramach jednostek podziałów terytorialnych funkcjonują organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej. Z kolei organy samorządu terytorialnego to organy, których obszar właściwości obejmuje nie cały kraj, lecz daną jednostkę zasadniczego podziału terytorialnego państwa, a więc gminę, powiat, województwo. Organami samorządu gminnego jest rada gminy (miasta) oraz wójt, burmistrz, prezydent miasta. W powiecie organami samorządu jest rada powiatu oraz zarząd, na czele którego stoi starosta.

Z kolei organami samorządu województwa jest sejmik wojewódzki oraz zarząd, którego pracami kieruje marszałek województwa.

## 7.6. Samorząd gminny

Podstawę prawną samorządu gminnego stanowi ustawa o samorządzie gminnym. Zgodnie z tą ustawą gminę stanowi wspólnota samorządowa oraz odpowiednie terytorium, przy czym wspólnotę samorządową tworzą mieszkańcy gminy z mocy prawa. Przynależność do gminy ma zatem przymusowy charakter. Oznacza to, że samorząd gminny jest samorządem w tradycyjnym znaczeniu (przynależność do samorządu jest obowiązkowa).

Gmina jest podmiotem zdecentralizowanym, o czym świadczy to, że wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, posiada osobowość prawną oraz samodzielność, która podlega ochronie sądowej.

### 7.6.1. Zakres działania i zadania gminy

Ustawa przyjmuje domniemanie kompetencji na rzecz gminy, wskazując, że do jej zakresu działania należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Rozstrzyganie w tych sprawach należy do gminy.

Gmina wykonuje zadania własne i zlecone z zakresu administracji rządowej – zlecenie może nastąpić w drodze ustawy albo na mocy porozumienia z organem administracji rządowej (np. wojewodą). Jeżeli zaś chodzi o zadania własne, to jest nim zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Przykładowe zadania własne gminy określone są w art. 7 usg. Są to więc sprawy:

1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej,

2) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,

3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków ko-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9090213A34633766

munalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i cieplną oraz gaz,

3a) działalności w zakresie telekomunikacji,

4) lokalnego transportu zbiorowego,

5) ochrony zdrowia,

6) pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych,

7) gminnego budownictwa mieszkaniowego,

8) edukacji publicznej,

9) kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami,

10) kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych,

11) targowisk i hal targowych,

12) zieleni gminnej i zadrzewień,

13) cmentarzy gminnych,

14) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego,

15) utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,

16) polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej,

17) wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej;

18) promocji gminy,

19) współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2016 r., poz. 239),

20) współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

Gmina może ponadto wykonywać zadania zlecone:

- na mocy ustawy (ustawy mogą nakładać na gminę obowiązek wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a także z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów),
- zadania z zakresu administracji rządowej gmina może wykonywać również na podstawie porozumienia z organami tej administracji. Gmina może wykonywać zadania z zakresu właściwości powiatu oraz zadania z zakresu właściwości województwa na podstawie porozumień z tymi jednostkami samorządu terytorialnego. Spory majątkowe wynikłe z porozumień, rozpatruje sąd powszechny.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9090213A34633766

### 7.6.2. Władze gminy

Mieszkańcy gminy jako „lokalny suweren" mogą sprawować władzę w sposób bezpośredni (poprzez wybory i referendum) oraz za pośrednictwem organów gminy (a więc w sposób pośredni).

Organami gminy są:

1. rada gminy;
2. wójt, burmistrz, prezydent miasta.

Rada gminy (rada miasta, rada miasta i gminy, jeżeli siedziba rady znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy, to rada nosi nazwę rady miejskiej) jest organem stanowiącym i kontrolnym w gminie. Kadencja rady trwa 4 lata licząc od dnia wyboru. W skład rady wchodzą radni.

Do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Przewidziano także zakres spraw, które należą do wyłącznej właściwości rady gminy. Są to m.in. następujące sprawy:

1. uchwalanie statutu gminy,
2. ustalanie wynagrodzenia wójta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności,
3. powoływanie i odwoływanie skarbnika gminy, który jest głównym księgowym budżetu – na wniosek wójta,
4. uchwalanie budżetu gminy, rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z tego tytułu,
5. uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
6. uchwalanie programów gospodarczych,
7. przyjmowanie programów rozwoju w trybie określonym w przepisach o zasadach prowadzenia polityki rozwoju,
8. ustalanie zakresu działania jednostek pomocniczych, zasad przekazywania im składników mienia do korzystania oraz zasad przekazywania środków budżetowych na realizację zadań przez te jednostki,
9. podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach,
10. podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących:

- zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej; uchwała rady gminy jest wymagana również

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9090213A34633766

w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość; do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy,

- emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu przez wójta,
- zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów,
- ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i kredytów krótkoterminowych zaciąganych przez wójta w roku budżetowym,
- zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustalaną corocznie przez radę gminy,
- tworzenia i przystępowania do spółek i spółdzielni oraz rozwiązywania i występowania z nich,
- określania zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez wójta,
- tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek,
- ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez wójta w roku budżetowym,

11. podejmowanie uchwał w sprawach współdziałania z innymi gminami oraz wydzielanie na ten cel odpowiedniego majątku,
12. podejmowanie uchwał w sprawach współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych,
13. podejmowanie uchwał w sprawach herbu gminy, nazw ulic i placów będących drogami publicznymi lub nazw dróg wewnętrznych w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, a także wznoszenia pomników,
14. nadawanie honorowego obywatelstwa gminy,
15. podejmowanie uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów,
16. stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest organem wykonawczym gminy. Kadencja wójta rozpoczyna się w dniu rozpoczęcia kadencji rady gminy lub wyboru go przez radę gminy i upływa z dniem upływu kadencji rady gminy. Wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) nie może być osoba, która nie jest obywatelem polskim. Burmistrz jest organem wykonawczym w gminie, w której siedziba władz znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy. W miastach powyżej 100 000 mieszkańców organem wykonawczym jest prezydent miasta. Dotyczy to również miast, w których do dnia wejścia w życie usg prezydent miasta był organem wykonawczo-zarządzającym.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9090213A34633766

Wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Do zadań wójta należy w szczególności:

1) przygotowywanie projektów uchwał rady gminy,
2) określanie sposobu wykonywania uchwał,
3) gospodarowanie mieniem komunalnym,
4) wykonywanie budżetu,
5) zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.

W realizacji zadań własnych gminy wójt podlega wyłącznie radzie gminy. Ponadto wójt kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz.

### 7.6.3. Nadzór nad gminą

Nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem. Organami nadzoru są Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa.

Uprawnienia Prezesa Rady Ministrów są następujące:

1. W razie powtarzającego się naruszenia przez radę gminy Konstytucji lub ustaw, Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może w drodze uchwały rozwiązać radę gminy. W przypadku rozwiązania rady gminy Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyznacza osobę, która do czasu wyboru rady gminy pełni jej funkcję.

2. Jeżeli powtarzającego się naruszenia Konstytucji lub ustaw dopuszcza się wójt, wojewoda wzywa wójta do zaprzestania naruszeń, a jeżeli wezwanie to nie odnosi skutku – występuje z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o odwołanie wójta. W przypadku odwołania wójta Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyznacza osobę, która do czasu wyboru wójta pełni jego funkcję.

3. W razie nierokującego nadziei na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy gminy, Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, może zawiesić organy gminy i ustanowić zarząd komisaryczny na okres do dwóch lat, nie dłużej jednak niż do wyboru rady oraz wójta na kolejną kadencję. Ustanowienie zarządu komisarycznego może nastąpić po uprzednim przedstawieniu zarzutów organom gminy i wezwaniu ich do niezwłocznego przedłożenia programu poprawy sytuacji gminy. Komisarza rządowego powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek wojewody, zgłoszony za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Komisarz rządowy przejmuje wykonywanie zadań i kompetencji organów gminy z dniem powołania.

Regionalna izba obrachunkowa bada uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach: procedury uchwalania budżetu

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9090213A34633766

i jego zmian, budżetu i jego zmian, zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego oraz udzielania pożyczek, zasad i zakresu przyznawania dotacji, podatków i opłat lokalnych oraz absolutorium.

Wojewoda jest organem nadzoru ogólnego. Do jego właściwości rzeczowej należą sprawy niezastrzeżone na rzecz pozostałych organów nadzoru: Prezesa Rady Ministrów i regionalnej izby obrachunkowej.

Należy jednak wspomnieć jeszcze o kolejnym środku, przewidzianym w art. 101 u.s.g. Przepis ten stanowi, że „każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego". O naruszeniu interesu prawnego konkretnej osoby uchwałą podjętą przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej można mówić wówczas, gdy zaistnieje realne zagrożenie, istniejące już w chwili wejścia w życie uchwały, a jeżeli nie zostanie zniwelowane na skutek wezwania do usunięcia naruszenia prawa, w dacie wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Uprawnienie wynikające z tego przepisu nie ma charakteru *actio popularis*, a więc do wniesienia skargi na podstawie tego przepisu upoważniony jest jedynie ten, czyj interes prawny został naruszony. Istotne jest również to, że chodzi o sprawę z zakresu administracji publicznej; nie jest sprawą z zakresu administracji publicznej akt, czynność czy działanie organu mające charakter cywilnoprawny i należące do kognicji sądów powszechnych.

## 7.7. Samorząd powiatowy

Samorząd na szczeblu powiatu funkcjonuje w oparciu o ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym[142]. Lokalna wspólnota samorządowa (a więc wspólnota powiatowa, albowiem określenie „lokalny" odnosi się do powiatu) składa się z mieszkańców powiatu, którzy tę wspólnotę tworzą z mocy prawa. Na powiat zaś składa się ta lokalna wspólnota samorządowa oraz odpowiednie terytorium.

Podobnie jak to ma miejsce w gminie, również powiat wykonuje zadania publiczne określone ustawami, i to w imieniu własnym oraz na własną odpowiedzialność. Powiat posiada także osobowość prawną, a jego samodzielność podlega ochronie sądowej.

### 7.7.1. Zadania powiatu

Zgodnie z zasadą subsydiarności wszelkie zadania powinny być wykonywane jak najbliżej osoby fizycznej. Z tego też powodu powiat wykonuje te zadania, z którymi gminy, działając samodzielnie, nie są w stanie sobie poradzić. Zadania wykonywane przez powiat to zadania o charakterze ponadgminnym w zakresie:

[142] Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1445, ze zm.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9090213A34633766

- edukacji publicznej,
- promocji i ochrony zdrowia,
- pomocy społecznej,
- polityki prorodzinnej,
- wspierania osób niepełnosprawnych,
- transportu zbiorowego i dróg publicznych,
- kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami,
- kultury fizycznej i turystyki,
- geodezji, kartografii i katastru,
- gospodarki nieruchomościami,
- administracji architektoniczno-budowlanej,
- gospodarki wodnej,
- ochrony środowiska i przyrody,
- rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego,
- porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli,
- ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska,
- przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy,
- ochrony praw konsumenta,
- utrzymania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,
- obronności,
- promocji powiatu,
- współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2016 r., poz. 239),
- działalności w zakresie telekomunikacji.

Dodatkowo zaś do zadań powiatu należy zapewnienie wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży. Są to organy administracji zespolonej działające pod zwierzchnictwem starosty.

Ustawy mogą również dodatkowo określać niektóre sprawy należące do zakresu działania powiatu jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez powiat.

Zasadę subsydiarności chroni zaś przepis, który wskazuje, że zadania powiatu nie mogą naruszać zakresu działania gmin.

Powiat wykonuje również zadania zlecone. Powiat może bowiem zawierać z organami administracji rządowej porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych z zakresu administracji rządowej. Powiat może także zawierać porozumienia w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych z jednostkami lokalnego samorządu teryto-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9090213A34633766

rialnego, a także z województwem, na którego obszarze znajduje się terytorium powiatu. Powyższe porozumienia podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Dodatkowo zaś należy wskazać, że w celu wykonywania zadań powiat może tworzyć jednostki organizacyjne i zawierać umowy z innymi podmiotami.

Powiat nie może prowadzić działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej.

### 7.7.2. Władze powiatu

Mieszkańcy powiatu mogą sprawować władzę bezpośrednio – w głosowaniu powszechnym poprzez wybory i referendum powiatowe, a także za pośrednictwem organów powiatu. Organami powiatu są:

1. rada powiatu,
2. zarząd powiatu.

Rada powiatu jest organem stanowiącym i kontrolnym powiatu. Kadencja rady trwa 4 lata, licząc od dnia wyborów. Radni wybierani są w wyborach bezpośrednich. W skład rady powiatu wchodzą radni w liczbie piętnastu w powiatach liczących do 40 000 mieszkańców oraz po dwóch na każde kolejne rozpoczęte 20 000 mieszkańców, ale nie więcej niż dwudziestu dziewięciu radnych.

Do wyłącznej właściwości rady powiatu należy m.in.:

1. stanowienie aktów prawa miejscowego, w tym statutu powiatu,
2. wybór i odwołanie zarządu oraz ustalanie wynagrodzenia jego przewodniczącego,
3. powoływanie i odwoływanie, na wniosek starosty, skarbnika powiatu, będącego głównym księgowym budżetu powiatu,
4. stanowienie o kierunkach działania zarządu powiatu oraz rozpatrywanie sprawozdań z działalności zarządu, w tym z działalności finansowej,
5. uchwalanie budżetu powiatu,
6. rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium dla zarządu z tego tytułu,
7. podejmowanie uchwał w sprawach wysokości podatków i opłat w granicach określonych ustawami,
8. podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych powiatu dotyczących:

- zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej; uchwała rady powiatu jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość; do czasu określenia zasad zarząd może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady powiatu,

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9090213A34633766

- emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu,
- zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów,
- ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i kredytów krótkoterminowych zaciąganych przez zarząd oraz maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez zarząd w roku budżetowym,
- zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustaloną corocznie przez radę,
- tworzenia i przystępowania do związków, stowarzyszeń, fundacji i spółdzielni oraz ich rozwiązywania lub występowania z nich,
- tworzenia i przystępowania do spółek, ich rozwiązywania i występowania z nich oraz określania zasad wnoszenia wkładów oraz obejmowania, nabywania i zbywania udziałów i akcji,
- współdziałania z innymi powiatami i z gminami, jeżeli związane jest to z koniecznością wydzielenia majątku,
- tworzenia, przekształcania i likwidacji jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek,

9. określanie wysokości sumy, do której zarząd może samodzielnie zaciągać zobowiązania,
10. podejmowanie uchwał w sprawach współpracy ze społecznościami lokalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych,
11. uchwalanie powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego,
12. uchwalanie powiatowego programu przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy,
13. dokonywanie oceny stanu bezpieczeństwa przeciwpożarowego i zabezpieczenia przeciwpowodziowego powiatu,
14. podejmowanie uchwał w sprawach herbu powiatu i flagi powiatu,
15. podejmowanie uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów,
16. podejmowanie uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady powiatu.

Zarząd powiatu jest organem wykonawczym powiatu.

W skład zarządu powiatu wchodzą starosta jako jego przewodniczący, wicestarosta i pozostali członkowie.

Członkiem zarządu powiatu nie może być osoba, która nie jest obywatelem polskim.

Członkostwa w zarządzie powiatu nie można łączyć z członkostwem w organie innej jednostki samorządu terytorialnego oraz z zatrudnieniem w administracji rządowej, a także z mandatem posła i senatora.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9090213A34633766

Zarząd powiatu wykonuje uchwały rady powiatu i zadania powiatu określone przepisami prawa.

Do zadań zarządu powiatu należy w szczególności:

1) przygotowywanie projektów uchwał rady,
2) wykonywanie uchwał rady,
3) gospodarowanie mieniem powiatu,
4) wykonywanie budżetu powiatu,
5) zatrudnianie i zwalnianie kierowników jednostek organizacyjnych powiatu.

W realizacji zadań zarząd powiatu podlega wyłącznie radzie powiatu.

Zarząd wykonuje zadania powiatu przy pomocy starostwa powiatowego oraz jednostek organizacyjnych powiatu, w tym powiatowego urzędu pracy.

Na czele zarządu stoi starosta. Nie jest on organem powiatu. Starosta organizuje pracę zarządu powiatu i starostwa powiatowego, kieruje bieżącymi sprawami powiatu oraz reprezentuje powiat na zewnątrz. Opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy. W sprawach niecierpiących zwłoki, związanych z zagrożeniem interesu publicznego, zagrażających bezpośrednio zdrowiu i życiu oraz w sprawach mogących spowodować znaczne straty materialne starosta podejmuje niezbędne czynności należące do właściwości zarządu powiatu. Czynności te wymagają przedstawienia do zatwierdzenia na najbliższym posiedzeniu zarządu powiatu.

## 7.8. Samorząd województwa

Podstawą funkcjonowania i organizacji samorządu województwa jest ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa[143]. Województwo jest polskim odpowiednikiem regionu i wszelkie dokumenty europejskie, dotyczące regionu, odnoszą się właśnie do województwa. Wskazuje się, że województwo ma dualistyczny charakter, co oznacza, że jest to jednostka samorządowo-rządowa. W niniejszym podrozdziale skoncentrowano się na przedstawieniu problematyki województwa samorządowego.

W ustawie województwo samorządowe zdefiniowano jako regionalną wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. Województwo ma osobowość prawną. Samodzielność województwa podlega ochronie sądowej.

Organy samorządu województwa działają na podstawie i w granicach określonych przez ustawy. Do zakresu działania samorządu województwa należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, niezastrzeżonych ustawami na rzecz organów administracji rządowej.

Zgodnie z zasadą subsydiarności zakres działania samorządu województwa nie narusza samodzielności powiatu i gminy.

[143] Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 486, ze zm.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9090213A34633766

Organy samorządu województwa nie stanowią wobec powiatu i gminy organów nadzoru lub kontroli oraz nie są organami wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym. W literaturze pisze się o „samotności" jednostek samorządu terytorialnego w tym kontekście, że nie istnieją między nimi powiązania związane m.in. z kontrolą czy występowaniem jako organ wyższego stopnia.

### 7.8.1. Zadania województwa

Samorząd województwa:

– wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność,
– dysponuje mieniem wojewódzkim,
– prowadzi samodzielnie gospodarkę finansową na podstawie budżetu.

Jeżeli chodzi o szczegółowe działy, w ramach których samorząd województwa wykonuje swoje zadania, to są one następujące:

Samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w szczególności w zakresie:

- edukacji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego,
- promocji i ochrony zdrowia,
- kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami,
- pomocy społecznej,
- wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej,
- polityki prorodzinnej,
- modernizacji terenów wiejskich,
- zagospodarowania przestrzennego,
- ochrony środowiska,
- gospodarki wodnej, w tym ochrony przeciwpowodziowej, a w szczególności wyposażenia i utrzymania wojewódzkich magazynów przeciwpowodziowych,
- transportu zbiorowego i dróg publicznych,
- kultury fizycznej i turystyki,
- ochrony praw konsumentów,
- obronności,
- bezpieczeństwa publicznego,
- przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy,
- działalności w zakresie telekomunikacji,
- ochrony roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy.

Ustawy mogą określać sprawy należące do zakresu działania województwa jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez zarząd województwa. Mogą one

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9090213A34633766

nakładać na województwo obowiązek wykonywania zadań z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów.

### 7.8.2. Władze województwa

Organami samorządu województwa są:

– **1)** sejmik województwa,
– **2)** zarząd województwa.

Działalność organów województwa jest jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. Jawność działania organów województwa obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje sejmiku województwa i posiedzenia jego komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów województwa i komisji sejmiku województwa. Zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa statut województwa.

Sejmik województwa jest organem stanowiącym i kontrolnym województwa. Kadencja sejmiku województwa trwa 4 lata, licząc od dnia wyborów. W skład sejmiku województwa wchodzą radni wybrani w wyborach bezpośrednich w liczbie trzydziestu w województwach liczących do 2 000 000 mieszkańców oraz po trzech radnych na każde kolejne rozpoczęte 500 000 mieszkańców.

Do wyłącznej właściwości sejmiku województwa należy:

- stanowienie aktów prawa miejscowego, w szczególności:
- statutu województwa,
- zasad gospodarowania mieniem wojewódzkim,
- zasad i trybu korzystania z wojewódzkich obiektów i urządzeń użyteczności publicznej,
- uchwalanie strategii rozwoju województwa,
- uchwalanie planu zagospodarowania przestrzennego,
- podejmowanie uchwały w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej,
- podejmowanie uchwały w sprawie szczegółowości układu wykonawczego budżetu województwa, z zastrzeżeniem, że szczegółowość ta nie może być mniejsza niż określona w odrębnych przepisach,
- uchwalanie budżetu województwa,
- określanie zasad udzielania dotacji przedmiotowych i podmiotowych z budżetu województwa,
- rozpatrywanie sprawozdań z wykonania budżetu województwa, sprawozdań finansowych województwa oraz sprawozdań z wykonywania wieloletnich programów województwa,
- podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium zarządowi województwa z tytułu wykonania budżetu województwa,

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9090213A34633766

- uchwalanie, w granicach określonych ustawami, przepisów dotyczących podatków i opłat lokalnych,
- podejmowanie uchwał w sprawie powierzenia zadań samorządu województwa innym jednostkom samorządu terytorialnego,
- uchwalanie „Priorytetów współpracy zagranicznej województwa",
- podejmowanie uchwał w sprawie uczestnictwa w międzynarodowych zrzeszeniach regionalnych i innych formach współpracy regionalnej,
- wybór i odwołanie zarządu województwa oraz ustalanie wynagrodzenia marszałka województwa,
- powoływanie i odwoływanie, na wniosek marszałka województwa, skarbnika województwa, który jest głównym księgowym budżetu województwa,
- podejmowanie uchwał w sprawie tworzenia stowarzyszeń i fundacji oraz ich rozwiązywania, a także przystępowania do nich lub występowania z nich,
- podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych województwa dotyczących:

a) zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej; uchwała sejmiku województwa jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość; do czasu określenia zasad zarząd może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą sejmiku województwa,

b) emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu,

c) zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów,

d) ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i kredytów krótkoterminowych zaciąganych przez zarząd województwa oraz maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez zarząd województwa w roku budżetowym,

e) tworzenia spółek prawa handlowego lub spółdzielni i przystępowania do nich oraz określania zasad wnoszenia wkładów, a także obejmowania, nabywania i zbywania udziałów i akcji,

f) tworzenia, przekształcania i likwidowania wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek,

- podejmowanie uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów,
- podejmowanie uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami i statutem województwa do kompetencji sejmiku województwa,
- uchwalanie przepisów dotyczących organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów samorządu województwa.

Sejmik województwa jest organem kolegialnym. Oznacza to, że typową formą jego działania jest uchwała. Uchwały sejmiku województwa zapadają zwykłą większością gło-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9090213A34633766

sów, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu sejmiku, w głosowaniu jawnym lub jawnym imiennym, chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej. Sejmik województwa wybiera ze swojego grona przewodniczącego oraz nie więcej niż 3 wiceprzewodniczących, bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu sejmiku, w głosowaniu tajnym. Przewodniczący i wiceprzewodniczący sejmiku województwa nie mogą wchodzić w skład zarządu województwa. Zadaniem przewodniczącego sejmiku województwa jest wyłącznie organizowanie pracy sejmiku oraz prowadzenie obrad sejmiku. Przewodniczący może wyznaczyć do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego. W przypadku nieobecności przewodniczącego i niewyznaczenia wiceprzewodniczącego, zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem. Sejmik województwa obraduje na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego sejmiku w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał. Do zawiadomienia o zwołaniu sesji dołącza się porządek obrad wraz z projektami uchwał.

Sejmik województwa kontroluje działalność zarządu województwa oraz wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych. W tym celu powołuje komisję rewizyjną. W skład komisji rewizyjnej wchodzą radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów. Członkostwa w komisji rewizyjnej nie można łączyć z funkcjami marszałka województwa, przewodniczącego i wiceprzewodniczących sejmiku województwa oraz radnych będących członkami zarządu województwa. Komisja rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu i występuje z wnioskiem do sejmiku województwa w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium zarządowi województwa. Wniosek ten podlega zaopiniowaniu przez regionalną izbę obrachunkową.

Zarząd województwa jest organem wykonawczym województwa. W skład zarządu województwa, liczącego 5 osób, wchodzi marszałek województwa jako jego przewodniczący, wicemarszałek lub 2 wicemarszałków i pozostali członkowie. Członkiem zarządu województwa nie może być osoba, która nie jest obywatelem polskim. Członkostwa w zarządzie województwa nie można łączyć z członkostwem w organie innej jednostki samorządu terytorialnego oraz z zatrudnieniem w administracji rządowej, a także z mandatem posła i senatora.

Uchwały zarządu województwa zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu zarządu w głosowaniu jawnym, chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej. W przypadku równej liczby głosów rozstrzyga głos marszałka województwa.

Sejmik województwa wybiera zarząd województwa, w tym marszałka województwa i nie więcej niż 2 wicemarszałków, w ciągu 3 miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez właściwy organ wyborczy. Sejmik województwa wybiera wicemarszałków oraz pozostałych członków zarządu na wniosek marszałka zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu sejmiku, w głosowaniu tajnym.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9090213A34633766

Zarząd województwa wykonuje zadania należące do samorządu województwa, niezastrzeżone na rzecz sejmiku województwa i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych. Do zadań zarządu województwa należy w szczególności:

- wykonywanie uchwał sejmiku województwa,
- gospodarowanie mieniem województwa, w tym wykonywanie praw z akcji i udziałów posiadanych przez województwo,
- przygotowywanie projektu i wykonywanie budżetu województwa,
- przygotowywanie projektów strategii rozwoju województwa i innych strategii rozwoju, planu zagospodarowania przestrzennego i regionalnych programów operacyjnych, programów służących realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności oraz ich wykonywanie;
- monitorowanie i analizowanie procesów rozwojowych w układzie przestrzennym oraz strategii rozwoju województwa, regionalnych programów operacyjnych, programów rozwoju i programów służących realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności oraz kontraktu terytorialnego, o których mowa w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju;
- organizowanie współpracy ze strukturami samorządu regionalnego w innych krajach i z międzynarodowymi zrzeszeniami regionalnymi,
- kierowanie, koordynowanie i kontrolowanie działalności wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym zatrudnianie i zwalnianie kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych,
- uchwalanie regulaminu organizacyjnego urzędu marszałkowskiego.

Z kolei marszałek województwa organizuje pracę zarządu województwa i urzędu marszałkowskiego, kieruje bieżącymi sprawami województwa oraz reprezentuje województwo na zewnątrz. W sprawach niecierpiących zwłoki, związanych z bezpośrednim zagrożeniem interesu publicznego, zagrażających bezpośrednio zdrowiu i życiu oraz w sprawach mogących spowodować znaczne straty materialne marszałek województwa podejmuje niezbędne czynności należące do właściwości zarządu województwa. Czynności podjęte w tym trybie wymagają przedstawienia do zatwierdzenia na najbliższym posiedzeniu zarządu województwa.

Marszałek województwa jest kierownikiem urzędu marszałkowskiego, zwierzchnikiem służbowym pracowników tego urzędu i kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych.

## 7.9. Terenowe organy administracji rządowej

Terenowe organy administracji publicznej to wojewoda, organy administracji zespolonej oraz niezespolonej. Wojewoda jest reprezentantem Rady Ministrów w woje-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9090213A34633766

wództwie i jego głównym zadaniem jest realizacja polityki Rady Ministrów na obszarze województwa. Administracja zespolona pozostaje natomiast pod zwierzchnictwem wojewody; przykładem organu administracji zespolonej jest kurator oświaty. Zwierzchnictwo wojewody oznacza, że struktura organów administracji zespolonej jest ściśle połączona z urzędem wojewódzkim, a wojewoda zyskuje prawo do powoływania tych organów. Administracja niezespolona działa również na obszarze województwa, jednak nie podlega wojewodzie, lecz właściwym organom centralnym, np. ministrom lub centralnym organom administracji rządowej. Przykładem organu administracji niezespolonej jest naczelnik urzędu skarbowego, dyrektor izby skarbowej, dyrektor urzędu statystycznego.

### 7.9.1. Wojewoda

Szerszego omówienia wymaga natomiast przedstawienie pozycji prawnej wojewody ze względu na znaczenie tego organu. Pozycja prawna wojewody wyznaczona jest przez ustawę z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie[144]. Wojewody nie należy kwalifikować jako organu administracji samorządowej, albowiem jest on organem powołanym do realizacji polityki rządu; jest to terenowy organ administracji rządowej.

Wojewodę powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Na stanowisko wojewody może być powołana osoba, która:

1) posiada obywatelstwo polskie;
2) posiada tytuł zawodowy magistra lub tytuł równorzędny;
3) daje rękojmię należytego wykonywania obowiązków wojewody;
4) nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe;
5) korzysta z pełni praw publicznych;
6) cieszy się nieposzlakowaną opinią.

Wojewoda jest:

– przedstawicielem Rady Ministrów w województwie;
– zwierzchnikiem rządowej administracji zespolonej w województwie;
– organem rządowej administracji zespolonej w województwie;
– organem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków pod względem legalności;
– organem administracji rządowej w województwie, do którego właściwości należą wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie niezastrzeżone w odrębnych ustawach do właściwości innych organów tej administracji;
– reprezentantem Skarbu Państwa, w zakresie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach;

[144] Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 525, ze zm.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9090213A34633766

– organem wyższego stopnia w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego, o ile przepisy szczególne przewidują właściwość wojewody jako organu wyższego stopnia. Wojewoda nie jest zatem generalnie takim organem, a jedynie w przypadkach wyraźnie wskazanych w ustawach.

Wojewoda, działając jako przedstawiciel Rady Ministrów, odpowiada za wykonywanie polityki Rady Ministrów w województwie, a w szczególności:

1) dostosowuje do miejscowych warunków cele polityki Rady Ministrów oraz w zakresie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach koordynuje i kontroluje wykonanie wynikających stąd zadań;

2) zapewnia współdziałanie wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków, na zasadach określonych w odrębnych ustawach;

3) dokonuje oceny stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego województwa, opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy;

4) wykonuje i koordynuje zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa oraz zarządzania kryzysowego, wynikające z odrębnych ustaw;

5) przedstawia Radzie Ministrów, za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej, projekty dokumentów rządowych w sprawach dotyczących województwa;

6) wykonuje inne zadania określone w odrębnych ustawach oraz ustalone przez Radę Ministrów i Prezesa Rady Ministrów.

Dodatkowo zaś wojewoda, działając jako przedstawiciel Rady Ministrów, reprezentuje ją na uroczystościach państwowych i w czasie oficjalnych wizyt składanych w województwie przez przedstawicieli państw obcych oraz współdziała z właściwymi organami innych państw oraz międzynarodowych organizacji rządowych i pozarządowych, na zasadach określonych przez ministra właściwego do spraw zagranicznych.

### 7.9.2. Administracja zespolona

Administracja zespolona działa zarówno w powiecie, jak i w województwie.

Powiatową administrację zespoloną stanowią:

1) starostwo powiatowe,

2) powiatowy urząd pracy, będący jednostką organizacyjną powiatu,

3) jednostki organizacyjne stanowiące aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9090213A34633766

Powiatowe służby, inspekcje i straże są wyodrębnione ze starostwa powiatowego. Ich kierownicy są odrębnymi organami administracji publicznej i wykonują swoje kompetencje samodzielnie za pomocą własnych jednostek organizacyjnych. Ich zwierzchnikiem jest co prawda starosta, lecz służbowo podlegają oni właściwym wojewódzkim organom służb, inspekcji i straży, wchodzącym w skład wojewódzkiej rządowej administracji zespolonej. Przykładem jest powiatowy inspektor nadzoru budowlanego.

Kierownicy powiatowych służb, inspekcji i straży wykonują określone w ustawach zadania i kompetencje przy pomocy jednostek organizacyjnych – komend i inspektoratów. Jednostki organizacyjne stanowiące aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży może tworzyć, przekształcać i likwidować wojewoda, na wniosek starosty, zaopiniowany przez właściwego kierownika zespolonej służby, inspekcji lub straży wojewódzkiej, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej.

Administracja zespolona działa również na szczeblu województwa, a jej zwierzchnikiem jest wojewoda. Wojewoda jako zwierzchnik rządowej administracji zespolonej w województwie:

1) kieruje nią i koordynuje jej działalność;
2) kontroluje jej działalność;
3) zapewnia warunki skutecznego jej działania;
4) ponosi odpowiedzialność za rezultaty jej działania.

Zespolenie wyraża się m.in. w tym, że:

- organy rządowej administracji zespolonej w województwie wykonują swoje zadania i kompetencje przy pomocy urzędu wojewódzkiego, chyba że odrębna ustawa stanowi inaczej. Szczegółową organizację rządowej administracji zespolonej w województwie określa statut urzędu wojewódzkiego;
- regulaminy urzędów obsługujących organy rządowej administracji zespolonej są zatwierdzane przez wojewodę.

Przykładowe organy wojewódzkiej administracji zespolonej to: komendant wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej, wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego, kurator oświaty, wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, komendant wojewódzki Policji.

### 7.9.3. Niezespolona administracja rządowa

Organami niezespolonej administracji rządowej są terenowe organy administracji rządowej podporządkowane właściwemu ministrowi lub centralnemu organowi administracji rządowej oraz kierownicy państwowych osób prawnych i kierownicy innych państwowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej w województwie:

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9090213A34633766

1) szefowie wojewódzkich sztabów wojskowych i wojskowi komendanci uzupełnień;
2) dyrektorzy izb celnych i naczelnicy urzędów celnych;
3) dyrektorzy izb skarbowych, naczelnicy urzędów skarbowych, dyrektorzy urzędów kontroli skarbowej;
4) dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych i dyrektor Specjalistycznego Urzędu Górniczego;
5) dyrektorzy okręgowych urzędów miar i naczelnicy obwodowych urzędów miar;
6) dyrektorzy okręgowych urzędów probierczych;
7) dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej;
8) dyrektorzy urzędów morskich;
9) dyrektorzy urzędów statystycznych;
10) dyrektorzy urzędów żeglugi śródlądowej;
11) graniczni i powiatowi lekarze weterynarii;
12) komendanci oddziałów Straży Granicznej, komendanci placówek i dywizjonów Straży Granicznej;
13) okręgowi inspektorzy rybołówstwa morskiego;
14) państwowi graniczni inspektorzy sanitarni;
15) regionalni dyrektorzy ochrony środowiska.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9090213A34633766